Deutscher Bundestag **Drucksache 19/10033**
19. Wahlperiode 09.05.2019

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Arbeit und Soziales (11. Ausschuss)

a) **zu dem Antrag der Abgeordneten Ulrike Schielke-Ziesing, Martin Hebner, Sebastian Münzenmaier, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD – Drucksache 19/7724 –**

Sofortmaßnahme Armutsbekämpfung bei Rentnern

b) **zu dem Antrag der Abgeordneten Johannes Vogel (Olpe), Michael Theurer, Pascal Kober, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 19/7694 –**

Altersarmut zielgenau bekämpfen – Neue Basis-Rente schaffen

c) **zu dem Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Anja Hajduk, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 19/9231 –**

Mit der Garantierente Altersarmut bekämpfen

A. Problem

Zu Buchstabe a

Die Fraktion der AfD kritisiert, dass bei Altersrentnern mit aufstockendem Grundsicherungsbezug im Rahmen der Grundsicherung Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung als Einkommen voll angerechnet würden. Das betreffe auch Ansprüche aus der Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten.

Zu Buchstabe b

Die Fraktion der FDP sieht Anpassungsbedarf in der Rentenpolitik, um ein modernes Alterssicherungssystem zu schaffen. Dieses müsse langfristig stabil, leistungsfähig und fair sein und zu immer individuelleren Lebensläufen passen. Daraus speise sich seine Akzeptanz.

Zu Buchstabe c

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN warnt vor zunehmender Altersarmut. Das nach heutigem Stand ab 2025 sinkende Rentenniveau verschärfe das Armutsrisiko im Alter zusätzlich. Wenn aber viele Beschäftigte trotz langjähriger Beitragszahlung im Alter Sozialhilfe in Anspruch nehmen müssten, unterminiere das das Pflichtversicherungssystem der gesetzlichen Rentenversicherung.

B. Lösung

Zu Buchstabe a

Die Fraktion der AfD fordert Änderungen des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (SGB XII), damit gesetzliche Altersrenten und Erwerbsminderungsrenten teilweise nicht auf die Grundsicherung angerechnet würden. Die Anrechnungsfreistellung solle mindestens 15 Prozent der Rentenzahlbeträge betragen. Für eine zusätzliche Altersvorsorge, für die bereits ein Freibetrag (§ 82 Absatz 4 und 5 SGB XII) gewährt werde, solle eine kumulative Anrechnungsfreistellung von Renten und zusätzlicher Altersvorsorge insgesamt nur bis zur Höhe des halben Regelbedarfssatzes erfolgen.

Ablehnung des Antrags auf Drucksache 19/7724 mit den Stimmen der Fraktionen von CDU/CSU, SPD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der AfD.

Zu Buchstabe b

Die Fraktion der FDP fordert, Altersarmut mit einer neuen „Basis-Rente“ zu bekämpfen. Dabei sollten Einkünfte aus privater und betrieblicher Altersvorsorge beim Bezug von Grundsicherung im Alter jeweils nur zum Teil angerechnet werden. Das solle künftig für alle Formen der privaten und freiwilligen Vorsorge gelten, zum Beispiel auch für Kapital-Lebensversicherungen. Darüber hinaus sollten beim Bezug von Grundsicherung im Alter auch Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung nicht vollständig angerechnet werden. Je höher die erworbenen Ansprüche, desto mehr solle der Einzelne davon behalten dürfen.

Ablehnung des Antrags auf Drucksache 19/7694 mit den Stimmen der CDU/CSU, SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der FDP bei Stimmenthaltung der Fraktion der AfD.

Zu Buchstabe c

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN fordert, zur Bekämpfung der Altersarmut eine Garantierente einzuführen. Dazu sollten geringe Rentenansprüche von Rentnerinnen und Rentnern mit 30 und mehr Versicherungsjahren mit einer Garantierente so aufgestockt werden, dass die Gesamtrente ein Mindestniveau von 30 Entgeltpunkten erreiche. Die Garantierente sei nicht bedürftigkeitsgeprüft. Betriebliche und private Altersvorsorge würden nicht angerechnet. Bei der Berechnung der Garantierente würden Rentenansprüche bzw. Alterseinkommen der ersten Säule (wie Pensionen, Bezüge aus Versorgungswerken) beider Ehepartner gemeinsam betrachtet.

Ablehnung des Antrags auf Drucksache 19/9231 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD, AfD und FDP gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE.

C. Alternativen

Annahme eines Antrags.

D. Kosten

Kostenrechnungen wurden nicht angestellt.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

a) den Antrag auf Drucksache 19/7724 abzulehnen;

b) den Antrag auf Drucksache 19/7694 abzulehnen;

c) den Antrag auf Drucksache 19/9231 abzulehnen.

Berlin, den 8. Mai 2019

Der Ausschuss für Arbeit und Soziales

Dr. Matthias Bartke
Vorsitzender

Ulrike Schielke-Ziesing
Berichterstatterin

Bericht der Abgeordneten Ulrike Schielke-Ziesing

I. Überweisung

Der Antrag auf **Drucksache 19/7724** ist in der 80. Sitzung des Deutschen Bundestages am 14. Februar 2019 an den Ausschuss für Arbeit und Soziales zur federführenden Beratung und an den Haushaltsausschuss zur Mitberatung überwiesen worden.

Der Antrag auf **Drucksache 19/7694** ist in der 80. Sitzung des Deutschen Bundestages am 14. Februar 2019 an den Ausschuss für Arbeit und Soziales zur federführenden Beratung und an den Haushaltsausschuss zur Mitberatung überwiesen worden.

Der Antrag auf **Drucksache 19/9231** ist in der 95. Sitzung des Deutschen Bundestages am 11. April 2019 an den Ausschuss für Arbeit und Soziales zur federführenden Beratung und an den Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zur Mitberatung überwiesen worden.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlagen

Zu Buchstabe a

Lange Zeit sei Armut im Alter und bei Erwerbsminderung nur ein Randproblem gewesen, begründet die Fraktion der AfD ihren Antrag. Aktuell gebe es jedoch etwa 620.000 Rentner, die aufstockende Grundsicherung bezögen. Sie stünden bislang gegenüber anderen Sozialleistungsbeziehern finanziell nicht besser da, als hätten sie keine Rentenanwartschaften erarbeitet. Mit dem neuen Freibetrag würden die Rentner bessergestellt als diejenigen Grundsicherungsbezieher, die keine Einzahlungen getätigt hätten. Die Besserstellung erfolge dabei proportional entsprechend der selbst erarbeiteten Rentenanwartschaft.

Im Bereich der Altersrente seien über 420.000 Rentner (Dezember 2017) auf aufstockende Grundsicherung angewiesen. Im Jahr 2017 würden durch die gesetzliche Rentenversicherung 18.180.251 Altersrenten gewährt bei einem durchschnittlichen Rentenzahlbetrag von 876 Euro. Per Dezember 2017 hätten 421.593 Bürger eine Altersrente und zugleich aufstockende Grundsicherung bezogen. Im Jahr 2003 seien dies lediglich 158.269 Altersrentner gewesen.

Zu Buchstabe b

Gerade in Zeiten dynamischen Wandels und großer Umbrüche sei es Aufgabe der Politik, kluge und innovative Reformansätze zu entwickeln, begründet die Fraktion der FDP ihren Antrag. Das gelte im Besonderen für die sensiblen Säulen des gesellschaftlichen Zusammenhalts, die sozialen Sicherungssysteme. Dabei sei die Altersvorsorge die Säule der sozialen Sicherung, welche die größten Langfristwirkungen stütze und am stärksten in die Zukunft ausgreife. Legitimität und Akzeptanz eines Altersvorsorgesystems speisten sich aus seiner langfristigen Stabilität, seiner Leistungsfähigkeit und seiner Fairness. Ein modernes Altersvorsorgesystem müsse deshalb auch zu immer individuelleren Lebensläufen passen. Und es müsse für alle Generationen, Großeltern, Kinder und Enkel fair sein.

Zu Buchstabe c

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN argumentiert, dass die umlagefinanzierte Rente die mit Abstand wichtigste Säule der Alterssicherung sei. Dauerhaft könne die Legitimität der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) nur gewahrt werden, wenn sowohl die jetzigen Rentnerinnen und Rentner als auch die heute Beschäftigten eine realistische Aussicht auf ein angemessenes Rentenniveau und den Schutz vor Altersarmut hätten und gleichzeitig langjährig Versicherte durch einen Mindestversicherungsschutz vor Armut geschützt seien. Darüber hinaus gelte das der GRV zugrundliegende Solidarprinzip für alle Bürgerinnen und Bürger. Durch den Dreiklang aus einem langfristig stabilisierten Rentenniveau, der Garantierente als Mindestsicherung sowie der Bürgerversicherung

könne die Rentenversicherung auch in Zukunft ihr Sicherungsversprechen erfüllen, vor Armut schützen und als gemeinsame Versicherung für alle Gerechtigkeit herstellen.

III. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Haushaltsausschuss** hat den Antrag auf Drucksache 19/7724 in seiner Sitzung am 8. Mai 2019 beraten und dem Deutschen Bundestag mit den Stimmen der Fraktionen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der AfD die Ablehnung empfohlen.

Der **Haushaltsausschuss** hat den Antrag auf Drucksache 19/7694 in seiner Sitzung am 8. Mai 2019 beraten und dem Deutschen Bundestag mit den Stimmen der Fraktionen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der FDP bei Stimmenthaltung der Fraktion der AfD die Ablehnung empfohlen.

Der **Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend** hat den Antrag auf Drucksache 19/9231 in seiner Sitzung am 8. Mai 2019 beraten und dem Deutschen Bundestag mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, AfD und FDP gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. die Ablehnung empfohlen.

III. Öffentliche Anhörung von Sachverständigen

Der **Ausschuss für Arbeit und Soziales** hat die Beratung der Anträge auf Drucksachen 19/7724 und 19/7694 in seiner 37. Sitzung am 20. Februar 2019 aufgenommen und die Durchführung einer öffentlichen Anhörung von Sachverständigen beschlossen. Für den Antrag 19/9231 geschah das in der 45. Sitzung am 10. April 2019.

Die Anhörung fand in der 46. Sitzung am 6. Mai 2019 statt.

Die Teilnehmer der Anhörung haben schriftliche Stellungnahmen abgegeben, die in den Ausschuss-drucksachen 19(11)324 und 19(11)325 zusammengefasst sind.

Folgende Verbände, Institutionen und Einzelsachverständige haben an der Anhörung teilgenommen:

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Deutscher Gewerkschaftsbund

Deutsche Rentenversicherung Bund

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e. V.

Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband – Gesamtverband e. V.

Prof. Dr. Eckart Bomsdorf, Köln

Prof. Dr. Martin Werding, Bochum

Dr. Florian Blank, Düsseldorf

Prof. Dr. Christian Hagist, Vallendar

Prof. Dr. Frank Nullmeier, Bremen

Nach Einschätzung der **Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände** (BDA) ist Altersarmut in Deutschland selten. Rund 3 Prozent der über 65-Jährigen seien auf ergänzende Leistungen der Grundsicherung angewiesen. Mehrere Untersuchungen bestätigten, dass Altersarmut auch in Zukunft die Ausnahme bleiben werde und Ältere weiter seltener als Jüngere ergänzende Grundsicherung benötigten. Die aktuell vorgetragenen politischen Forderungen nach einer zusätzlichen Mindestabsicherung im Alter verstärkten die unbegründeten Sorgen der Bevölkerung vor einer grassierenden Altersarmut, welche diametral zur tatsächlichen Faktenlage stünden, und sorgten damit für unnötige Verunsicherung. Die in den Anträgen vorgeschlagenen Maßnahmen würden zum Teil zu nicht nachvollziehbaren Ungerechtigkeiten im Rentensystem führen und nicht einmal einen zielgenauen Bei-

trag zur Altersarmutsbekämpfung leisten. Die Altersarmutsdebatte sollte stattdessen dringend versachlicht werden. In keinem Fall sollte der Grundsatz der Subsidiarität, nach dem Hilfsbedürftige eigene Mittel einsetzen sollten, bevor sie die Hilfe der Allgemeinheit in Anspruch nähmen, weiter verwässert werden. Wer Mindestsicherungsleistungen auch denen gewähre, die selbst mit ihrem Einkommen und Vermögen ihren Lebensunterhalt bestreiten könnten, überstrapaziert die gesellschaftliche Solidarität. Das gelte gerade für die Solidarität derer, die nicht über ein Einkommen und Vermögen verfügen, das nach den Anträgen verschont werden solle (nach dem Antrag der Linken sogar Wohneigentum bis 200 qm Wohnfläche), aber dennoch zur Finanzierung der zusätzlichen Leistungen für andere herangezogen werden sollten. Statt eines Überbietungswettbewerbs um neue teure Sozialleistungen seien Konzepte gefragt, wie der Sozialstaat auch in Zukunft noch finanziert werden könne. Das richtige Ziel des Koalitionsvertrags, die Beiträge zur Sozialversicherung auf maximal 40 Prozent zu begrenzen, werde ohne Reformen nur noch wenige Jahre eingehalten werden können. In den nächsten 20 Jahren sei sogar ein Anstieg der Beitragssätze auf 50 Prozent zu erwarten. Die derzeit gute Lage am Arbeitsmarkt und bei den Staatsfinanzen ändere nichts daran, dass Deutschland in den nächsten Jahren eine gewaltige Alterung seiner Bevölkerung erwarte. Die damit verbundenen erheblichen Herausforderungen für die Finanzierbarkeit der Sozialsysteme gelte es durch entschlossene Maßnahmen zu bewältigen, statt durch neuerliche Leistungsausweitungen zu verschärfen.

Der **Deutsche Gewerkschaftsbund** (DGB) warnt davor, dass die politisch beschlossenen Leistungskürzungen in der Alterssicherung das Risiko für Altersarmut deutlich erhöht hätten und weiter erhöhen würden. Hinzu komme, dass der Arbeitsmarkt auch nach zehn Jahren Aufschwung und Boom weiterhin stark von Niedriglöhnen und unfreiwilliger Teilzeit geprägt sei. Deutschland habe den größten Niedriglohnsektor in Westeuropa. Millionen Menschen könnten von ihrem Lohn nicht leben. Zudem ersetze die Rente den Lohn nur teilweise. Aus geringem Lohn ergebe sich auch bei 45 Jahren Beitragszahlung keine Rente in Höhe des durchschnittlichen Existenzminimums. Bei einer 40-Stundenwoche zum Mindestlohn ergebe sich nach den Werten von 2019 eine ausgezahlte Rente nach Sozialbeiträgen von rund 650 Euro. Menschen mit geringen Löhnen seien daher im Alter oftmals auf die Sozialhilfe/Grundsicherung angewiesen. Die gesetzliche Rentenversicherung müsse aber im Alter und bei Erwerbsminderung ein Leben in Würde ermöglichen und Armut im Alter vermeiden. Dies sei die Basis für ihre breite Akzeptanz. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften forderten eine Stabilisierung des Rentenniveaus auf dem heutigen Stand von 48 Prozent und im weiteren Schritt die Anhebung etwa auf 50 Prozent. Zusätzlich sei ein stärkerer solidarischer Ausgleich für Zeiten, in denen aus gesellschaftlich akzeptierten Gründen oder aufgrund einer persönlich unverschuldeten Situation keine oder nur geringe Beiträge hätten gezahlt werden können. Diese Zeiten müssten in der Rente abgesichert und aufgewertet werden. Des Weiteren müsse die betriebliche Altersvorsorge gestärkt und die persönliche Rente für langjährig Versicherte bei geringem Lohn aufgewertet werden. Die Fortführung der sogenannten Rente nach Mindestentgeltpunkten auch für Zeiten ab 1992 sei hier ein etabliertes Verfahren. Für den DGB habe dabei besondere Bedeutung, dass auf eine Bedürftigkeitsprüfung wie in der Sozialhilfe/Grundsicherung verzichtet werde. Beschäftigte verdienten eine auskömmliche Rente nach jahrzehntelanger Arbeit und sollen im Alter nicht beim Sozialamt vorstellig werden müssen. Eine gute Rentenpolitik brauche auch eine gute Arbeitsmarktpolitik mit einem höheren Mindestlohn und mehr Tarifbindung.

Die **Deutsche Rentenversicherung Bund** weist darauf hin, dass die Personengruppen, auf die sich die mit den Anträgen verfolgten Ziele beziehen, nur relativ geringe Schnittmengen aufwiesen: Von Altersarmut betroffen seien zum weit überwiegenden Teil Personen, die nur über vergleichsweise kurze Versicherungsbiografien in der gesetzlichen Rentenversicherung verfügten. Von den Personen mit langen Versicherungszeiten beziehe demgegenüber nur ein sehr kleiner Anteil im Alter Grundsicherungsleistungen. Um die Ziele „Vermeidung von Altersarmut“, „Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung soll im Alter auf jeden Fall zu einem erhöhten Alterseinkommen führen“ und „Honorierung langer Versicherungszeiten“ möglichst effizient und ohne unnötige „Streuverluste“ zu erreichen, spreche deshalb vieles dafür, im Hinblick auf die jeweiligen Ziele unterschiedliche Maßnahmen anzustreben, die zudem in unterschiedlichen Rechtsbereichen ansetzten. So sei hinsichtlich des Ziels „Vermeidung von Altersarmut“ zu unterscheiden zwischen Maßnahmen, die den Eintritt von Altersarmut verhinderten und solchen, die nach Einritt von Altersarmut diese zu kompensieren versuchten. Zu einem erhöhten Risiko von Altersarmut führten vor allem vorzeitige Invalidität, Langzeitarbeitslosigkeit, längere Phasen einer Beschäftigung im sogenannten Niedriglohnsektor sowie selbständige Erwerbstätigkeit ohne Altersvorsorge. Ursachenadäquate Maßnahmen zur Vermeidung von Altersarmut setzten teils im Rentenversicherungsrecht, teils in anderen Politikbereichen an. Mit der mehrmaligen Verbesserung der Erwerbsminderungsrenten, der Einführung des Mindestlohns und der Einführung einer Versicherungspflicht für Mini-Jobs habe der Gesetzgeber in den letzten Jahren bereits eine Reihe von Maßnahmen beschlossen, die in diese Richtung wirkten.

Nach Einschätzung des **Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung** (DIW) haben Reformen und Freibeträge in der Grundsicherung mit Bedürftigkeitsprüfung den Vorteil, im Prinzip zielgenau Menschen an der staatlich festgesetzten Armutsschwelle zu erreichen. Es sei aber wichtig zu beachten, dass ein erheblicher Anteil von Menschen mit Grundsicherungsansprüchen, die Leistungen nicht aufnähmen. Empirische Schätzungen der Nichtinanspruchnahme von ALG II und Grundsicherungsansprüchen lägen oft um 50 Prozent. Es werde davon ausgegangen, dass die Nichtinanspruchnahme von älteren Menschen über dem Durchschnitt liege. Als Gründe für die Nichtinanspruchnahme würden Stigma, Komplexität und Informationskosten genannt. Um Altersarmut durch Reformen der Grundsicherung zu reduzieren sei es also notwendig, die Nichtinanspruchnahme zu reduzieren. Der Vorschlag der FDP, dass die Basisrente über die GRV ausgezahlt werde, gehe in diese Richtung. Allerdings stellten sich hier organisatorische Fragen, vor allem aus Sicht der GRV. Die von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vorgeschlagene Garantierente solle in der Rentenversicherung und nicht in der Grundsicherung angesiedelt sein. Es sei das Ziel, die Rentenansprüche von Menschen mit mehr als 30 Versicherungsjahren auf 30 Entgeltpunkte aufzustocken. Die Garantierente sei nicht bedürftigkeitsgeprüft. Betriebliche und private Altersvorsorge würden nicht angerechnet. Bei diesem Vorschlag sei zu beachten, dass nur Menschen mit mehr als 30 Versicherungsjahren von der Reform profitierten. Der Vorschlag siehe jedoch eine sehr weitreichende Definition von Versicherungsjahren vor, sodass die große Mehrheit der Versicherten diese Zahl erreiche. Die Garantierente solle durch die GRV ausbezahlt werden und keine Bedürftigkeitsprüfung erfolgen. Die oben beschriebenen Probleme der Nichtinanspruchnahme entfielen somit.

Der **Deutsche Paritätische Wohlfahrtsverband** warnt vor zunehmender Altersarmut. Nach einer neuen Untersuchung sei im Jahr 2017 fast jeder fünfte Rentenbezieher arm gewesen. Angesichts dessen müsse es alarmieren, dass die Grundsicherung im Alter ihre Funktion als letztes Auffangnetz nur unzureichend erfülle. Sie müsse dringend bedarfsgerecht auf einen Regelsatz in Höhe von mindestens 571 Euro im Monat angehoben werden. Alarmierend sei auch, dass es gerade bei der Altersarmut eine hohe Dunkelziffer von geschätzten 40 bis 75 Prozent gebe. Menschen mit Leistungsansprüchen nähmen diese z. B. aus Angst vor Forderungen an Familienangehörige nicht wahr. Ein wesentliches Ziel einer Politik gegen Altersarmut müsse es deshalb sein, den Zugang zu verbesserten Leistungen zu gewährleisten und Bedürftigkeitsprüfungen vermeiden zu helfen. Der Verband kritisiert im Einzelnen die von der AfD geforderte Anrechnungsfreistellung. Diese würde Rentnerinnen und Rentner in der Grundsicherung im Alter, im Vergleich zu einer Übertragung der bestehenden Freibetragsregelung für Beziehende von Leistungen der zusätzlichen privaten Vorsorge, deutlich schlechter stellen. Gemäß § 82 Absatz 4 SGB XII profitierten diese schon heute von einem Sockelfreibetrag von 100 Euro zuzüglich weiterer 30 Prozent der Differenz zwischen Sockelfreibetrag und tatsächlicher Vorsorgeleistung. Die Fraktion der AfD fordere für Rentnerinnen und Rentner jedoch eine deutlich schlechtere Freibetragsregelung. Während etwa eine Leistung aus privater Vorsorge in Höhe von 200 Euro nach den bestehenden gesetzlichen Regelungen bei gegebener Grundsicherungsberechtigung zu einem anrechnungsfreien Anteil von 130 Euro (65 Prozent) führte, würde der seitens der AfD genannte Freibetrag von 15 Prozent dazu führen, dass Rentnerinnen und Rentnern statt 130 Euro aus erworbenen Leistungsansprüchen an die Rentenversicherung nur 30 Euro blieben.

Der Sachverständige **Prof. Dr. Eckart Bomsdorf** kritisiert, dass die Kosten für die in den Anträgen vorgeschlagenen Maßnahmen nur unzureichend bzw. nicht quantifiziert würden. Dies sei gerade angesichts des demographischen Wandels und seiner Folgen für die Rentenversicherung problematisch. Ferner bedürfe Armutsbekämpfung nicht nur in der Rentenversicherung, um zielgenau zu wirken, einer Bedürftigkeitsprüfung; ggf. in einer gegenüber der Prüfung bei der Grundsicherung modifizierten, d. h. großzügigeren Form. Maßnahmen zur Armutsvermeidung dagegen seien besser vor der Rentenphase umzusetzen und unterlägen daher auch eher keiner Bedürftigkeitsprüfung. Insgesamt zeigten die Anträge, dass die gesetzliche Rentenversicherung nur bedingt und keineswegs allein dazu geeignet sei, Altersarmut zu bekämpfen oder zu vermeiden.

Der Sachverständige **Prof. Dr. Martin Werding** spricht sich eher gegen die Integration von Maßnahmen zur Bekämpfung der Altersarmut in die Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung aus. Die Rentenversicherung verfüge weder über Informationen zu Alterseinkommen aus anderen Quellen noch über die administrativen Kapazitäten, solche Informationen ggf. so zu verarbeiten, dass Armutsrisiken identifiziert und zielgenau bekämpft werden könnten. Zusätzliche Bedingungen, mit deren Hilfe sichergestellt werden solle, dass einschlägige Maßnahmen auch ohne Überprüfung überwiegend einen Adressatenkreis mit Armutsrisiken erreichten, erschienen als willkürlich und schlössen zu unbekannten Teilen tatsächlich Bedürftige aus und Nicht-Bedürftige ein. Für eine Anbindung an Leistungen der GRV spreche insbesondere, dass eine mit dem Bezug von Grundsicherungsleistungen verbundene Stigmatisierung umgangen und strenge Anrechnungsvorschriften für eigenes Einkommen und

Vermögen vermieden werden könnten. Im Vergleich dazu erschienen die Gegengründe als wesentlich substantieller.

Der Sachverständige **Dr. Florian Blank** räumt ein, dass die Anträge grundsätzlich auf eine relevante Problematik verwiesen, die im Zeitverlauf zunehmende Altersarmut und den zunehmenden Grundsicherungsbezug. Dieser Fokus berge die Gefahr, dass Alterssicherung insgesamt nur noch unter dem Blickwinkel der Armutsbekämpfung gesehen werde. Alterssicherungspolitik und speziell die öffentliche Rentenpolitik sollten aber darauf ausgerichtet sein, regelmäßig Renten oberhalb des Grundsicherungsniveaus zu ermöglichen. Dazu würden rentenpolitische Maßnahmen benötigt, die sowohl das Rentenniveau, als auch Maßnahmen des sozialen Ausgleichs im Blick behielten. Darüber hinaus sollten rentenpolitische Maßnahmen durch arbeitsmarktpolitische flankiert werden. Die Vorschläge der Fraktionen von FDP und AfD zielten auf eine Belohnung von Vorleistungen mit der Folge einer Ausweitung des Grundsicherungsbezugs. Sie böten keine Ansätze, wie Menschen grundsätzlich Alterseinkünfte oberhalb der Grundsicherung erzielen könnten und verwiesen damit einen steigenden Anteil der Rentnerinnen und Rentner auf ein bedürftigkeitsgeprüftes System. Der Vorschlag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ermögliche nach entsprechenden rentenrechtlichen Vorleistungen eine nicht bedürftigkeitsgeprüfte Absicherung oberhalb des Grundsicherungsniveaus innerhalb der Rentenversicherung. Allerdings sei die fehlende Konkretisierung von Rahmendaten zu bemängeln, insbesondere des „angemessenen“ Rentenniveaus, das Rückwirkungen auf den Wert der „Garantierente“ habe.

Der Sachverständige **Prof. Dr. Christian Hagist** lehnt die Rentenpolitik der beiden letzten Legislaturperioden als „Dauerbaustelle“ ab. Dabei stehe das Thema Altersarmut im Mittelpunkt, obwohl diese Problematik weniger mit Reformen der GRV zu tun habe, als allgemein angenommen. In der Gesellschaft scheine die Meinung vorzuherrschen, dass, wer mehr zur seiner eigenen Vorsorge im Alter beigetragen habe, auch mehr Leistungen im Alter erhalten solle. Während dies für Großteile der Gesellschaft sowieso durch das Teilhabe-Äquivalenzprinzip in der gesetzlichen Rentenversicherung und anderer Vorsorgewege gegeben sei, werde es für Bezieher von Grundsicherung innerhalb dieser Gruppe durchbrochen. Denn bisher werde nicht nach den Gründen für Altersarmut gefragt. Wenn die Politik in der Grundsicherung dem Diktum „Leistung muss sich lohnen“ folgen wolle und Haushalte, die Leistungen aus der Grundsicherung im Alter bezögen, unterschiedlich behandeln möchte, sei der Vorschlag der Basis-Rente der einzig zielführende. Die Basis-Rente nehme das Prinzip der Tragfähigkeit ernst, indem es den Kreis der Begünstigten durch die zwingende Bedürfnisprüfung klein halte. Die Basis-Rente behandele gleiches gleich – unabhängig davon, ob ein Selbstständiger im Rahmen einer Kapitallebensversicherung oder ein Angestellter über die gesetzliche Rentenversicherung vorgesorgt habe.

Der Sachverständige **Prof. Dr. Frank Nullmeier** plädiert für Regelungen ohne Bedürftigkeitsprüfung innerhalb der GRV. Diese seien die am besten geeigneten Lösungen, wenn unter der Bekämpfung der Altersarmut die Vermeidung von Grundsicherungsbezug verstanden und die Legitimität der Rentenbeitragszahlungen nicht gefährdet werden solle. Dies sei im Vorschlag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegeben. Er ziele auf eine Lösung allein innerhalb des Systems der GRV. Die vorgeschlagene Garantierente sei eine Rentenleistung ohne jede Bedürftigkeitsprüfung und folge daher den Prinzipien einer Sozialversicherung. Zu den Anträgen von AfD und FDP gibt der Sachverständige zu bedenken, dass mit der vorgeschlagenen Teilanrechnung der GRV-Renten eine Kombirente geschaffen werde. Sinke in Zukunft das Rentenniveau oder lägen bei einzelnen Personengruppen vermehrt ungünstige Versicherungsverläufe vor, würden die betroffenen Gruppen an die Grundsicherung verwiesen, die dann ein Einkommen etwas oberhalb des soziokulturellen Existenzminimums durch die Teilnichtanrechnung noch sichern könne. Sollten immer mehr Personen auf diese Kombinationslösung mit primärem Grundsicherungsbezug und Aufstockung durch die 15 Prozent-20 Prozent-Nichtanrechnung der gesetzlichen Renten angewiesen sein, leide darunter die Legitimität der Rentenversicherung. Warum sollte man die erheblichen Beiträge zahlen wollen, die im Falle sinkender Rentenniveaus oder ungünstigem eigenen Erwerbsverlauf nur noch als Zuzahlung zur Grundsicherung wirksam würden? Die Legitimität der Rentenversicherung schwinde, wenn eine Kombirentenlösung für viele Personen zur realistischen Erwartung werde. Umgekehrt könne eine künftige Rentenpolitik, die mit Finanzierungsproblemen zu kämpfen habe, auf die Auffangmechanismen der Grundsicherung verwiesen werden - mit der Tendenz einer Abwärtsspirale in Richtung Grundsicherung.

Weitere Einzelheiten können den Stellungnahmen in den Ausschussdrucksachen 19(11)324 und 19(11)325 sowie dem Protokoll der Anhörung entnommen werden.

IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der **Ausschuss für Arbeit und Soziales** hat den Antrag auf Drucksache 19/7724 in seiner 47. Sitzung am 8. Mai 2019 abschließend beraten und dem Deutschen Bundestag mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der AfD die Ablehnung empfohlen.

Der **Ausschuss für Arbeit und Soziales** hat den Antrag auf Drucksache 19/7694 ebenfalls in seiner 47. Sitzung am 8. Mai 2019 abschließend beraten und dem Deutschen Bundestag mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der FDP bei Stimmenthaltung der Fraktion der AfD die Ablehnung empfohlen.

Der **Ausschuss für Arbeit und Soziales** hat auch den Antrag auf Drucksache 19/9231 in seiner 47. Sitzung am 8. Mai 2019 abschließend beraten und dem Deutschen Bundestag mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD, AfD und FDP gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. die Ablehnung empfohlen.

Die **Fraktion der CDU/CSU** lehnte die Anträge ab. Keiner davon erreiche das Ziel, Altersarmut zu bekämpfen. Es werde nicht einmal geklärt, was jeweils unter Altersarmut verstanden werde. Zudem sei das Existenzminimum in Deutschland regional unterschiedlich angesetzt – etwa mit 1.100 Euro in Düsseldorf und 750 Euro in Niederbayern. Dies könne sich in der gesetzlichen Rentenversicherung nicht als Bekämpfung der Altersarmut niederschlagen. Rente basiere auf Beitragszahlung. Es könne nicht sein, dass jede Beitragszahlung in die Rentenversicherung – wie in den Anträgen vorgesehen – unabhängig von ihrer Dauer aufgewertet werde. Die Grünen hätten die Besserstellung zumindest auf 30 Jahre eingeschränkt. Die Bekämpfung von Altersarmut sei stattdessen stets unter dem Gesichtspunkt der drei Säulen gesetzliche Rentenversicherung, betriebliche Altersvorsorge und der privaten Vorsorge zu betrachten. Dies zu unterlassen, sei ein wesentlicher Makel der drei Anträge. Zudem müsse persönliches Vermögen bei der Betrachtung der Bedürftigkeit einbezogen werden. Dies werde z. B. auch bei der Pflegeversicherung verlangt und sei wesentlich auch für die gesellschaftliche Akzeptanz.

Die **Fraktion der SPD** kritisierte, dass reine Freibetragsmodelle die Bekämpfung von Altersarmut nicht leisteten. Der FDP-Antrag sei zudem ein „Etikettenschwindel“; denn eine Freibetragsregelung sei keine Rente und die Betroffenen würden in der Grundsicherung belassen. Dabei gebe es grundsätzliche Unterschiede zwischen dem Fürsorgeprinzip Grundsicherung und der gesetzlichen Rente. Die Grundsicherung unterliege der Bedürftigkeitsprüfung. Der Rentenanspruch werde dagegen durch Beitragsleistung erworben. Menschen, die lange gearbeitet und Beiträge eingezahlt hätten, müssten nach Ansicht der SPD Anspruch auf eine Rente deutlich oberhalb der Grundsicherung haben. Die Bedürftigkeitsprüfung wiederum führe dazu, dass viele Menschen ihre Ansprüche u. a. aus Scham, Unkenntnis oder Furcht vor Forderungen an ihre Angehörigen nicht wahrnähmen. Daher schlage die SPD mit der Grundrente vor, dass erworbene Ansprüche im Solidarsystem gesetzliche Rentenversicherung höher gewertet werden sollten. Allerdings seien Freibeträge als Ergänzung sinnvoll; denn jemand, der gearbeitet und Rentenansprüche erworben habe, müsse besser dastehen als jemand ohne diese Leistung. Ein weiterer Aspekt sei, dass viele Rentnerinnen und Rentner wegen Problemen mit der Mietzahlung überhaupt erst in die Grundsicherung kämen. Daher sei im Grundrentenvorschlag auch eine Reform des Wohngelds für die Rentnerinnen und Rentner vorgesehen. Das Konzept der Garantierente gehe zwar insgesamt in die richtige Richtung, problematisch sei aber u. a., dass der Bestand nicht berücksichtigt werde und dass durch die im Antrag genannten Voraussetzungen Fehlanreize zur Förderung von Minijobs gesetzt würden.

Die **Fraktion der AfD** unterstrich ihre Forderung, die gesetzliche Rente bei der Grundsicherung im Alter teilweise anrechnungsfrei zu stellen. Mit dem Betriebsrentenstärkungsgesetz sei dies bereits für die Riesterrente und die betriebliche Altersvorsorge geschehen. Die Schutzwürdigkeit ergebe sich u. a. daraus, dass die aufstockenden Rentner gegenüber anderen Sozialleistungsempfängern finanziell nicht besser dastünden. Der FDP-Antrag verfolge im Grunde dasselbe Ziel, einen Teilbetrag bei der Grundsicherung im Alter anrechnungsfrei zu stellen. Trotzdem könne man dem Antrag nicht zustimmen, da die Bedürftigkeitsprüfung demnach durch die gesetzliche Rentenversicherung vorgenommen werden solle. Dies sei nicht umsetzbar. Zudem sei die Bedürftigkeitsprüfung nur einmalig vorgesehen. Der Grünen-Antrag greife dagegen mit der Schaffung einer Garantierente in das Sozialversicherungssystem ein. Die Versicherungszeiten würden mit Einbeziehung von Zeiten der Arbeitslosigkeit

neu definiert. Das lasse viele wichtige Fragen offen. Dies gelte auch für die Berechnung auf Basis von Ehepaaren. Zu Ehegatten würden in der Regel keine Daten gespeichert. Daher sei dies nicht praktikabel.

Die **Fraktion der FDP** plädierte für vielfältige Initiativen zur Vermeidung von Altersarmut. Das zielgenaueste und zugleich finanzierbare Instrument dazu sei die im FDP-Antrag vorgeschlagene Basis-Rente. Wer gearbeitet und in die Rentenversicherung eingezahlt habe, müsse im Alter materiell mehr bekommen als die Grundsicherung. Das Grundprinzip der Leistungsgerechtigkeit sei durchaus vereinbar mit der Menschenwürde im Grundgesetz. Das von der Koalition angekündigte Konzept für eine Grundrente lasse auf sich warten. Man wisse folglich auch noch nicht, ob es zielgenau gegen Altersarmut vorgehe. Die Gegenargumente gegen das FDP-Modell überzeugten nicht. Es liege zwar eine gewisse Herausforderung in dem, was der Antrag als Behördenkooperation vorsehe. Das sei aber in Zeiten der Digitalisierung überwindbar. Der Grünen-Antrag weise eine Vielzahl von Problemen auf. So werde nicht auf die Bedürftigkeit geschaut. Grundlegende Prinzipien der gesetzlichen Rentenversicherung, wie das Äquivalenzprinzip, würden verletzt. Das überzeuge nicht.

Die **Fraktion DIE LINKE**. lehnte den AfD-Antrag ab. Er sei nicht geeignet, Altersarmut zu bekämpfen oder verdeckte Armut zu reduzieren. Mit der Freibetragsregelung würden Rentnerinnen und Rentner gegenüber privat und betrieblich Versicherten erheblich benachteiligt. Zudem werde die bürokratische Einkommens- und Vermögensprüfung für alle Berechtigten vorausgesetzt. Mit der geringen Höhe der vorgeschlagenen Freibeträge werde Altersarmut festgeschrieben. Der FDP-Antrag folge dem gleichen Grundprinzip und enthalte falsche Behauptungen etwa über die Rente nach Mindestentgeltpunkten und Begrifflichkeiten. Darüber hinaus müssten die Vorgaben des Grundgesetzes beachtet werden. Es gebe nicht mehr oder weniger unterstützungswürdige Bedürftige. Der Antrag der Grünen gehe bei der Berechnung von 30 Entgeltpunkten aus. Dies erachte man als nicht ausreichend. Zudem würden Verheiratete benachteiligt. Darüber hinaus sollten die in dem Antrag vorgesehenen Änderungen sich nur auf Neurentner beziehen. Daher enthalte sich die Fraktion der Stimme.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** gab zu bedenken, dass Menschen mit niedrigem Erwerbseinkommen durchschnittlich eine deutlich niedrigere Lebenserwartung hätten. Auch das entspreche nicht dem Äquivalenzprinzip und müsse berücksichtigt werden. Die Anhörung habe u. a. gezeigt, dass Werte und Ziele gegeneinander abzuwägen seien. Die langjährige Mitgliedschaft in einer Sozialversicherung müsse honoriert werden und zu einer Mindestabsicherung über Grundsicherungsniveau führen. Man müsse zudem entscheiden, in welchem System man gegen Altersarmut vorgehen wolle. AfD und FDP hätten sich dabei für die Grundsicherung entschieden. Das Versicherungssystem Rente müsse aber klar vom System der Existenzsicherung getrennt werden. Daher schlage die Grünen-Fraktion mit der Garantierente eine Lösung eindeutig innerhalb des Rentenversicherungssystems mit einem niedrigschwelligen Ansatz vor. Dabei gebe es Schnittmengen zu den SPD-Vorstellungen von der Grundrente. Eine Mindestabsicherung für Personen, die nach langjähriger Arbeit und langjähriger Zahlung von Rentenversicherungsbeiträgen trotzdem in die Grundsicherung zu fallen drohten, sei im Sinne der Legitimität und Akzeptanz der gesetzlichen Rentenversicherung notwendig.

Berlin, den 8. Mai 2019

Ulrike Schielke-Ziesing
Berichterstatterin



Satz: Satzweiss.com Print, Web, Software GmbH, Mainzer Straße 116, 66121 Saarbrücken, www.satzweiss.com
Druck: Printsystem GmbH, Schafwäsche 1-3, 71296 Heimsheim, www.printsystem.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333